

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. septembra 2009\*

V zadevi C-42/07,

zaradi predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugalska) z odločbo z dne 26. januarja 2007, ki je prispela na Sodišče 2. februarja 2007, v postopku

**Liga Portuguesa de Futebol Profissional,**

**Bwin International Ltd,** nekdanje Baw International Ltd,

proti

**Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,**

\* Jezik postopka: portugalsčina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas in K. Lenaerts, predsedniki senatov, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann (poročevalec), J. Klučka, A. Arabadjiev, sodniki, C. Toader, sodnica, in J.-J. Kasel, sodnik,

generalni pravobranilec: Y. Bot,  
sodna tajnika: K. Sztranc-Sławiczek in B. Fülöp, administratorja,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. aprila 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International Ltd E. Serra Jorge, C.-D. Ehlermann in A. Gutermuth, odvetniki,
  
- za Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa V. Rodrigues Feliciano, procurador-adjunto,
  
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, L. Duarte in A. Matos Barros, zastopniki,

- za belgijsko vlado A. Hubert in L. Van den Broeck, zastopnici, skupaj s P. Vlaeminckom, odvetnikom,
  
- za dansko vlado J. Liisberg, zastopnik,
  
- za nemško vlado M. Lumma, zastopnik,
  
- za grško vlado N. Dafniou, O. Patsopoulou in M. Tassopoulou, zastopnice,
  
- za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik,
  
- za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z D. Del Gaizom, avvocato dello Stato,
  
- za nizozemsko vlado C. Wissels in M. de Grave, zastopnika,
  
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

- za slovensko vlado T. Mihelič, zastopnica,
  
- za finsko vlado J. Heliskoski, zastopnik,
  
- za norveško vlado P. Wennerås in J. A. Dalbakk, zastopnika,
  
- za Komisijo Evropskih skupnosti E. Traversa in M. Afonso, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi  
14. oktobra 2008

izreka naslednjo

### **Sodbo**

<sup>1</sup> Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 43 ES, 49 ES in 56 ES.

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Liga Portuguesa de Futebol Profissional (v nadaljevanju: Liga) in družbo Bwin International Ltd (v nadaljevanju: Bwin), nekdanjo Baw International Ltd, na eni strani ter Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (v nadaljevanju: Santa Casa) na drugi strani zaradi glob, ki jih je Ligi in družbi Bwin naložila uprava ustanove Santa Casa, ker naj bi kršili portugalsko zakonodajo, ki ureja ponujanje določenih iger na srečo prek interneta.

## **Pravni okvir**

### *Predpisi o igrah na srečo na Portugalskem*

- 3 Glede iger na srečo velja na Portugalskem splošno načelo prepovedi, država pa si pridržuje možnost, da v skladu s sistemom, ki se ji zdi najprimernejši, prek državnega organa ali organa, ki je od države neposredno odvisen, odobri neposredno prirejanje ene ali več iger ali da z javnimi razpisi, ki se opravijo v skladu z zakonikom o upravnem postopku, podeli koncesijo za prirejanje takih iger pridobitnim ali nepridobitnim zasebnim subjektom.
- 4 Igre na srečo v obliki loterij, iger loto in športnih stav se na Portugalskem imenujejo družabne igre („jogos sociais“), njihovo prirejanje pa je sistematično zaupano ustanovi Santa Casa.
- 5 Vsaka igra na srečo, ki jo organizira ustanova Santa Casa, se uvede ločeno z uredbo-zakonom, vsako organiziranje in prirejanje različnih iger, ki jih ta ponuja, vključno z zneskom vložkov, načrtom razdelitve dobitkov, pogostnostjo žrebanj, konkretnim odstotnim deležem vsakega dobitka, podrobnimi pogoji zbiranja vložkov, načinom izbire pooblaščenih distributerjev ter načini in roki za izplačilo dobitkov, pa sta v celoti urejena z vladnimi predpisi.

- 6 Prva taka igra je bila nacionalna loterija (Lotaria Nacional), ustanovljena s kraljevim odlokom z dne 18. novembra 1783, za katero je bila ustanovi Santa Casa podeljena koncesija, ki se je nato redno podaljševala. Pri tej loteriji se zdaj številke žrebajo mesečno.
  
- 7 Ustanova Santa Casa je po več spremembah zakonodaje dobila pravico, da organizira druge igre na srečo na podlagi žrebanja številke ali športnih tekmovanj. Tako sta bili uvedeni dve igri nogometnih športnih stav, imenovani Totobola in Totogolo, pri katerih lahko igralci pri prvi stavijo na izid (zmaga, neodločen izid ali poraz), pri drugi pa na število golov, ki jih bosta moštvi dosegli. Obstajata tudi igri lota, in sicer Totoloto, pri kateri je izbranih šest številke od 49, in EuroMillions, ki je vrsta evropskega lota. Igralci iger Totobola ali Totoloto lahko sodelujejo tudi pri igri Joker, pri kateri se žreba ena številka. Nazadnje obstaja še Lotaria Instantânea, takojšnja igra z odstranjevanjem premaza na srečki, splošno imenovana „raspadinha“.

#### *Ponujanje iger na srečo prek interneta*

- 8 Pravni okvir za loterije, igre loto in športne stave je bil leta 2003 prilagojen zaradi upoštevanja tehničnega razvoja, ki je omogočil ponudbo iger po elektronskem mediju, zlasti prek spleta. Ti ukrepi so vsebovani v uredbi-zakonu št. 282/2003 z dne 8. novembra 2003 (*Diário da República* I, serija A, št. 259, z dne 8. novembra 2003). V bistvu zajemajo, prvič, dovoljenje ustanovi Santa Casa, da svoje proizvode distribuira po elektronskem mediju, ter, drugič, razširitev njene izključne pravice do prirejanja na igre po elektronskem mediju, zlasti prek interneta, s čimer je torej uporaba teh sredstev prepovedana vsem drugim gospodarskim subjektom.
  
- 9 Člen 2 uredbe-zakona št. 282/2003 določa, da ustanova Santa Casa prek svojega Departamento de Jogos (oddelek za igre) po elektronskem mediju prireja zadevne igre

ali kakršne koli druge igre, za prirejanje katerih je pooblaščen, po sistemu izključnosti, in natančno določa, da ta sistem zajema vse nacionalno ozemlje, vključno z internetom.

10 V skladu s členom 11(1) uredbe-zakona št. 282/2003 so upravne kršitve:

„(a) promoviranje, organiziranje ali prirejanje – z elektronskimi sredstvi – iger [za prirejanje katerih je bila pooblaščen ustanova Santa Casa] v nasprotju s sistemom izključnosti, ki ga določa člen 2 [navedenega zakona-uredbe], kot tudi izdajanje, distribucija ali prodaja virtualnih srečk in oglaševanje z njimi povezanih žrebanj, na nacionalnem ozemlju ali v tujini;

(b) promoviranje, organiziranje ali prirejanje – z elektronskimi sredstvi – loterij ali drugih žrebanj, kakršni sta Lotaria Nacional ali Lotaria Instantânea, v nasprotju s sistemom izključnosti iz člena 2, kot tudi izdajanje, distribucija ali prodaja virtualnih srečk in oglaševanje z njimi povezanih žrebanj, na nacionalnem ozemlju ali v tujini;

[...]“

11 Člen 12(1) uredbe-zakona št. 282/2003 določa najvišje in najnižje globe za upravne kršitve, določene zlasti v členu 11(1)(a) in (b) te uredbe-zakona. Za pravne osebe globa ne sme biti nižja od 2 000 EUR niti višja od trikratnika skupnega zneska, ki naj bi bil zbran z organiziranjem zadevne igre, če ta trikratnik znaša več kot 2 000 EUR, toda ne sme preseči 44.890 EUR.

*Organizacija in dejavnosti ustanove Santa Casa*

- 12 Dejavnosti ustanove Santa Casa so bile med dejanskim stanjem v glavni stvari opredeljene z uredbo-zakonom št. 322/91 z dne 26. avgusta 1991 o sprejetju statuta ustanove Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (*Diário da República* I, serija A, št. 195, z dne 26. avgusta 1991), kakor je bila spremenjena z uredbo-zakonom št. 469/99 z dne 6. novembra 1999 (*Diário da República* I, serija A, št. 259, z dne 6. novembra 1999, v nadaljevanju: uredba-zakon št. 322/91).
- 13 V obrazložitvi uredbe-zakona št. 322/91 je poudarjena pomembnost ustanove Santa Casa z različnih vidikov – zgodovinskega, družbenega, premoženjskega in gospodarskega – na podlagi česar naj bi vlada namenjala „posebno in trajno pozornost preprečevanju malomarnosti in motenj [...], s tem da ji vseeno priznava največjo mogočo avtonomijo pri upravljanju in prirejanju družabnih iger“.
- 14 Ustanova Santa Casa je v skladu s členom 1(1) svojega statuta „pravna oseba v javnoupornem interesu“. Upravna organa ustanove Santa Casa sta na podlagi člena 12(1) njenega statuta direktor in upravni odbor. V skladu s členom 13 istega statuta tega direktorja z odlokom imenuje predsednik vlade, preostale člane upravnega odbora ustanove Santa Casa pa z odlokom imenujejo člani vlade, pod nadzorom katerih je ta ustanova.
- 15 Ustanovi Santa Casa so bile na podlagi člena 20(1) njenega statuta zaupane posebne naloge na področjih v zvezi z varstvom družine, mater in otrok, pomočjo nezaščitenim in ogroženim mladoletnikom, pomočjo starejšim osebam, resno ogroženih socialnih položajev ter storitvami primarne in specializirane zdravstvene oskrbe.
- 16 Prihodke od prirejanja iger na srečo si razdelijo ustanova Santa Casa in druge javno koristne ustanove ali ustanove s področja socialnega dela. Druge zadevne javno koristne



ustanove so prostovoljna gasilska društva, posebne ustanove za socialno solidarnost, zavodi za zaščito in rehabilitacijo invalidnih oseb ter sklad za kulturni razvoj.

- 17 Področje prirejanja iger na srečo je v pristojnosti oddelka za igre ustanove Santa Casa. Ta je urejen s poslovníkom, ki je bil tako kot statut ustanove Santa Casa sprejet z uredbo-zakonom št. 322/91, in ima lastne organe upravljanja in nadzora.
- 18 Upravni organ oddelka za igre v skladu s členom 5 njegovega poslovníka sestavljajo direktor ustanove Santa Casa, ki je obvezno predsednik, in pooblaščená člana upravnega odbora, imenovana s skupnim odlokom ministra za delo in solidarnost ter ministra za zdravje. V skladu s členi 8, 12 in 16 poslovníka oddelka za igre je večina članov komisije za tekmovanja, žrebanja in pritožbe predstavnikov javne uprave, in sicer splošnega inšpektorata za finance ter vlade okrožja Lizbona. Predsednik komisije za pritožbe, ki ima odločilni glas, je tako sodnik, imenovan z odlokom ministra za pravosodje. Dva od treh članov te komisije sta imenovana z odlokom glavnega inšpektorja za finance in okrožnega guvernerja (prefekta) v Lizboni, tretjega člana pa imenuje direktor ustanove Santa Casa.
- 19 Oddelek za igre je dobil pooblastila upravnega organa, da začne, vodi in izvaja postopke v zvezi s kršitvami zaradi nezakonitega prirejanja iger na srečo, za katere je bila ustanovi Santa Casa podeljena izključna pravica. Uredba-zakon št. 282/2003 zlasti vodstvu navedenega oddelka dodeljuje potrebna upravna pooblastila za naložitev glob, kakršne določa člen 12(1) te uredbe-zakona.

## **Spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 20 Bwin je podjetje za internetne igre s sedežem v Gibraltarju. Ponuja igre na srečo na internetni strani.
- 21 Podjetje Bwin nima nobene poslovalnice na Portugalskem. Njegovi strežniki za internetno ponudbo so v Gibraltarju in Avstriji. Potrošnik vplača vse stave neposredno na internetni strani podjetja Bwin ali z drugim sredstvom neposrednega komuniciranja. Denarni vložki na tej strani se plačajo predvsem z bančno kartico in tudi z drugimi sredstvi elektronskega plačila. Vrednost morebitnih dobitkov se vknjiži na stavni račun, ki ga za igralca odpre Bwin. Igralec lahko ta denar uporabi za igranje ali pa zahteva, da se prenese na njegov bančni račun.
- 22 Bwin ponuja veliko različnih internetnih iger na srečo, ki vključujejo športne stave, igralniške igre, kakršni sta ruleta in poker, ter igre na podlagi žrebanja števil, podobne igri Totoloto, ki jo prireja ustanova Santa Casa.
- 23 Ponujene športne stave se nanašajo na izide nogometnih srečanj in drugih športnih tekmovanj. Različne mogoče igre vključujejo stave na izid (zmaga, neodločen izid ali poraz) nogometnih srečanj v portugalskem prvenstvu in so enakovredne igram Totobola in Totogolo, katerih prirejanje je bilo dodeljeno ustanovi Santa Casa. Bwin poleg tega ponuja internetne športne stave v realnem času s spremenljivimi kvotami, ki se spreminjajo glede na potek športnega dogodka, na katerega se te stave nanašajo. Podatki, kot so trenutni izid, čas, ki je potekel, prejeti rumeni in rdeči kartoni itn., se sproti prikazujejo na internetni strani podjetja Bwin, kar igralcem omogoča, da med športnim dogodkom interaktivno stavijo.

- 24 Liga je v skladu s predložitveno odločbo pravna oseba zasebnega prava s strukturo nepridobitnega združenja, ki združuje vse klube, ki na Portugalskem tekmujejo v nogometu na profesionalni ravni. Med drugim organizira nogometno tekmovanje, ki ustreza prvi nacionalni ligi, in skrbi za njegovo trženje.
- 25 Liga in podjetje Bwin sta v stališčih, ki sta jih predložila Sodišču, navedla, da sta 18. avgusta 2005 sklenila sponzorsko pogodbo za štiri športne sezone od sezone 2005/2006 dalje, na podlagi katere je Bwin glavni institucionalni sponzor prve portugalske nogometne lige. V skladu z določbami te pogodbe se je prva liga, ki se je prej imenovala Super Liga, preimenovala najprej v Liga betandwin.com, nato pa v Bwin Liga. Poleg tega so bili z logotipi podjetja Bwin označeni oprema, ki jo uporabljajo igralci, in stadioni klubov prve lige. Internetna stran Lige je bila poleg tega opremljena z navedbami internetne strani podjetja Bwin in s povezavo nanjo, kar potrošnikom iz Portugalske in drugih držav omogoča uporabo storitev iger na srečo, ki so jim tako ponujene.
- 26 Vodstvo oddelka za igre ustanove Santa Casa je nato v skladu s pristojnostmi, ki so mu dodeljene z uredbo-zakonom št. 282/2003, sprejelo odločbi, s katerima je Ligi in podjetju Bwin naložilo globi 75.000 EUR oziroma 74.500 EUR zaradi upravnih kršitev iz člena 11(1)(a) in (b) te uredbe-zakona. Ta zneska sta skupna zneska dveh glob, naloženih Ligi in podjetju Bwin, prvič, zaradi promoviranja, organiziranja in prirejanja – prek interneta – družabnih ali podobnih iger, za katere je bila koncesija podeljena ustanovi Santa Casa, in, drugič, zaradi oglaševanja teh iger.
- 27 Liga in podjetje Bwin sta pri predložitvenem sodišču vložila tožbi, s katerima sta predlagala razglasitev ničnosti navedenih odločb, pri čemer sta se sklicevala zlasti na predpise in sodno prakso Skupnosti.

28 V teh okoliščinah je Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„[...] ali sistem izključne pravice v korist ustanove Santa Casa, kadar se uporabi za [Bwin], tj. ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, v kateri zakonito opravlja podobne storitve, ki na Portugalskem nima poslovalnice, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki krši načela svobode opravljanja storitev, pravice do ustanavljanja in prostega pretoka plačil, določena v členih 49, 43 oziroma 56 Pogodbe ES[?]“

[...] ali pravo Skupnosti in zlasti navedena načela nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ureditev v postopku v glavni stvari, ki v zvezi s prirejanjem loterij in stav vzpostavlja sistem izključne pravice v korist samo enega subjekta in razširja ta sistem izključne pravice na ‚vse nacionalno ozemlje, vključno z [...] internetom‘[?]“

### **Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka**

29 Podjetje Bwin je z dopisom, ki ga je sodno tajništvo Sodišča prejelo 30. oktobra 2008, Sodišču predlagalo, naj na podlagi člena 61 Poslovnika odredi ponovno odprtje ustnega postopka.

30 V skladu z navedeno določbo se je glede tega predloga opredelil generalni pravobranilec.

- 31 Sodišče lahko po uradni dolžnosti, na predlog generalnega pravobranilca ali na predlog strank v skladu s členom 61 Poslovnika odredi ponovno odprtje ustnega postopka, kadar meni, da ni dovolj poučeno ali da je o zadevi treba razsoditi na podlagi trditve, o kateri stranke niso razpravljale (glej zlasti sodbo z dne 26. junija 2008 v zadevi Burda, C-284/06, ZOdl., str. I-4571, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 32 Vendar Statut Sodišča in njegov poslovnik strankam ne dajeta možnosti, da predložijo stališča v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca.
- 33 Podjetje Bwin torej v svojem predlogu zgolj komentira sklepne predloge generalnega pravobranilca – tako da zlasti poudarja dejstvo, da se je generalni pravobranilec pri več dejanskih okoliščinah oprl na stališča ustanove Santa Casa in portugalske vlade, ne da bi upošteval stališča, ki sta jih predložila skupaj z Ligo – da bi izpodbijalo te dejanske okoliščine ali da bi poudarilo, da so bile izpodbijane.
- 34 Sodišče meni, da ima v obravnavanem primeru na voljo vse potrebne podatke, da lahko odgovori na vprašanje predložitvenega sodišča in da zadeve ni treba preizkusiti glede na trditev, o kateri se pred tem sodiščem ni razpravljalo.
- 35 Ponovnega odprtja ustnega postopka zato ni treba odrediti.

**Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 36 Italijanska vlada v stališčih, ki jih je predložila Sodišču, izpodbija dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker naj bi predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišču predlagalo, naj odloči, ali je določba nacionalnega prava skladna s pravom Skupnosti.
- 37 Glede tega je treba opozoriti, da sistem sodelovanja, ki ga določa člen 234 ES, temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem. V okviru postopka, ki je bil uveden na podlagi navedenega člena, morajo nacionalne določbe razlagati sodišča držav članic, in ne Sodišče, ki mu prav tako ni treba odločati o skladnosti pravnih pravil nacionalnega prava z določbami prava Skupnosti. Vendar je Sodišče pristojno, da predložitvenemu sodišču da vse napotke za razlago prava Skupnosti, ki mu bodo omogočili presojo skladnosti pravil nacionalnega prava s predpisi Skupnosti (sodba z dne 6. marca 2007 v združenih zadevah Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891, točka 36).
- 38 Ugotoviti je treba, da predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišču ne predlaga, naj odloča o skladnosti posebnih predpisov o igrah na srečo na Portugalskem s pravom Skupnosti, temveč samo o nekaterih vidikih teh predpisov, ki so opredeljeni s splošnimi izrazi, in sicer natančneje, o prepovedi vsem ponudnikom storitev razen ustanovi Santa Casa, vključno s ponudniki s sedežem v drugih državah članicah, da na portugalskem ozemlju prek interneta ponujajo igre na srečo – za katere je koncesija podeljena ustanovi Santa Casa – in njim podobne igre. Tak predlog je dopusten.
- 39 Poleg tega italijanska, nizozemska in norveška vlada ter Komisija Evropskih skupnosti dvomijo o dopustnosti tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker naj ne bi vseboval zadostnih informacij o vsebini in ciljih portugalskih predpisov, ki se uporabljajo v sporu o glavni stvari.

- 40 Glede informacij, ki jih je treba predložiti Sodišču v okviru predložitvene odločbe, je treba opozoriti, da te niso namenjene zgolj Sodišču, da lahko poda koristne odgovore predložitvenemu sodišču, ampak morajo tudi vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam omogočiti, da predložijo stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča. Iz ustaljene sodne prakse po eni strani izhaja, da mora nacionalno sodišče opredeliti dejanske in pravne okoliščine predloženih vprašanj, ali vsaj pojasniti dejanske primere, na katerih ta vprašanja temeljijo. Po drugi strani morajo biti v predložitveni odločbi navedeni natančni razlogi, iz katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Skupnosti in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. V teh okoliščinah je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno pojasni, zakaj je izbralo določbe Skupnosti, katerih razlago predlaga, in povezavo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (glej zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 41 Glede tega ni sporno, da sta natančnost in celo koristnost stališč, ki jih predložijo vlade držav članic in druge zainteresirane stranke, ter odgovora Sodišča lahko odvisni od tega, ali so informacije o vsebini in ciljnih nacionalne zakonodaje, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, dovolj podrobne. Vendar ob upoštevanju ločitve funkcij med nacionalnimi sodišči in Sodiščem ni mogoče zahtevati, da predložitveno sodišče, preden se obrne na Sodišče, ugotovi dejansko stanje v celoti in izvede celovito pravno presojo, za kar je v okviru svoje pravosodne funkcije odgovorno. Zadostuje namreč, da so iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidni predmet spora o glavni stvari in glavna vprašanja v zvezi s pravnim redom Skupnosti, da bi države članice v skladu s členom 23 Statuta Sodišča lahko predstavile svoja stališča in učinkovito sodelovale v postopku pred Sodiščem.
- 42 Predložitvena odločba v postopku v glavni stvari izpolnjuje te zahteve. Predložitveno sodišče je opredelilo dejanske in pravne okoliščine vprašanja, ki je predloženo Sodišču. V delu, v katerem cilji portugalske zakonodaje o igrah na srečo v navedeni odločbi niso opredeljeni, bo moralo Sodišče odgovoriti na predloženo vprašanje ob upoštevanju

zlasti ciljev, na katere se pred njim sklicujejo stranke v postopku v glavni stvari in portugalska vlada. Sodišče tako meni, da ima v teh okoliščinah vse potrebne podatke za odgovor na to vprašanje.

- 43 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za dopusten.

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

- 44 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišče prosi za razlago členov 43 ES, 49 ES in 56 ES.

#### *Uporaba členov 43 ES in 56 ES*

- 45 V delu, v katerem se vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, ne nanaša zgolj na člen 49 ES, ampak tudi na člena 43 ES in 56 ES, je treba takoj poudariti, da ob upoštevanju informacij iz spisa ni razvidno, da bi se zadnjenavedena člena lahko uporabljala v sporu o glavni stvari.
- 46 V zvezi z uporabo člena 43 ES ni sporno, da podjetje Bwin dejavnosti na Portugalskem opravlja izključno prek interneta, brez posrednikov na portugalskem ozemlju in torej brez glavne ali sekundarne poslovalnice na Portugalskem. Iz spisa prav tako ni razvidno, da bi podjetje Bwin na Portugalskem nameravalo odpreti poslovalnico. Iz ničesar torej ni razvidno, da bi se v sporu o glavni stvari lahko uporabile določbe Pogodbe o pravici do ustanavljanja.



- 47 Glede uporabe člena 56 ES je treba ugotoviti, da bi bili morebitni omejevalni učinki nacionalnih predpisov v postopku v glavni stvari na prosti pretok kapitala in plačil le neizogibna posledica morebitnih omejitev svobode opravljanja storitev. Če torej nacionalni ukrep vpliva hkrati na več temeljnih svoboščin, ga Sodišče načeloma preizkusi zgolj glede na eno od teh, če je očitno, da so druge v okoliščinah obravnavanega primera drugotnega pomena v razmerju do prve in se ji lahko pridružijo (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2006 v zadevi Fidium Finanz, C-452/04, ZOdl., str. I-9521, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 48 V teh okoliščinah je treba na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti zgolj glede na člen 49 ES.

### *Obseg vprašanja za predhodno odločanje*

- 49 Spor o glavni stvari se nanaša na trženje nekaterih iger na srečo na Portugalskem, ki se igrajo po elektronskem mediju, in sicer prek interneta. Podjetje Bwin, zasebni gospodarski subjekt s sedežem v drugi državi članici, na Portugalskem ponuja igre na srečo izključno prek interneta in upravne kršitve iz člena 11(1)(a) in (b) uredbe-zakona št. 282/2003, ki se v sporu o glavni stvari očitajo Ligi in podjetju Bwin, se nanašajo izključno na ravnanje v zvezi z igrami, organiziranimi z elektronskimi sredstvi.
- 50 Vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, je treba zato razumeti, kot da se z njim v bistvu sprašuje, ali člen 49 ES nasprotuje predpisom države članice, kakršni so tisti v postopku v glavni stvari, s katerimi je gospodarskim subjektom, kot je podjetje Bwin, s sedežem v drugih državah članicah, kjer zakonito ponujajo podobne storitve, prepovedano ponujati igre na srečo prek interneta na ozemlju navedene države članice.

*Obstoj omejitev svobode opravljanja storitev*

- 51 Člen 49 ES zahteva odpravo vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev, čeprav se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če ta omejitev prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve (glej v tem smislu sodbi z dne 25. julija 1991 v zadevi Säger, C-76/90, Recueil, str. I-4221, točka 12, in z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten, C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 33). Poleg tega svobodo opravljanja storitev uživata tako ponudnik kot prejemnik storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 1984 v združenih zadevah Luisi in Carbone, 286/82 in 26/83, Recueil, str. 377, točka 16).
- 52 Ni sporno, da predpisi države članice, ki ponudnikom, kot je podjetje Bwin, s sedežem v drugih državah članicah prepovedujejo ponujanje storitev na ozemlju navedene države članice prek interneta, pomenijo omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 49 ES (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi, C-243/01, Recueil, str. I-13031, točka 54).
- 53 Taki predpisi poleg tega omejujejo svobodo prebivalcev zadevne države članice, da prek interneta uporabljajo storitve, ponujene v drugih državah članicah.
- 54 Ugotoviti je torej treba, da kakor sicer izrecno priznava portugalska vlada, predpisi v postopku v glavni stvari povzročajo omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 49 ES.

*Upravičenost omejitve svobode opravljanja storitev*

- 55 Preučiti je treba, v kolikšnem obsegu je mogoče omejitev v postopku v glavni stvari dovoliti na podlagi razveljavitvenih ukrepov, izrecno določenih v členih 45 ES in 46 ES, ki se na tem področju uporabljajo na podlagi člena 55 ES, oziroma v kolikšnem obsegu jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu.
- 56 Člen 46(1) ES dopušča omejitve, ki jih upravičujejo javni red, javna varnost ali javno zdravje. S sodno prakso je bilo poleg tega opredeljenih nekaj nujnih razlogov v splošnem interesu, kot so cilji varstva potrošnikov, preprečevanja goljufije in spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter preprečevanja vznemirjanja družbenega reda na splošno (glej zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 57 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, kot je opozorila večina držav članic, ki so predložile stališča Sodišču, da na področju predpisov o igrah na srečo pojavljajo znatna moralna, verska in kulturna razhajanja med državami članicami. Ker to področje ni usklajeno na ravni Skupnosti, mora pri teh vprašanih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov (glej zlasti sodbe z dne 14. decembra 1979 v zadevi Henn in Darby, 34/79, Recueil, str. 3795, točka 15; z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler, C-275/92, Recueil, str. I-1039, točka 32, in z dne 20. novembra 2001 v zadevi Jany in drugi, C-268/99, Recueil, str. I-8615, točki 56 in 60, ter zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 47).
- 58 Zgolj dejstvo, da je država članica izbrala drugačen sistem varstva, kot ga je sprejela druga država članica, ne more vplivati na presojo potrebe po predpisih, sprejetih na tem področju, in njihove sorazmernosti. Te je treba presojati samo glede na cilje, ki si jih prizadevajo doseči pristojni organi zadevne države članice, in glede na raven varstva, ki ga nameravajo zagotoviti (sodbi z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läära in drugi, C-124/97, Recueil, str. I-6067, točka 36, in z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti, C-67/98, Recueil, str. I-7289, točka 34).

- 59 Države članice zato prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in v določenem primeru natančno določijo želeno raven varstva. Vendar morajo omejitve, ki jih določijo, izpolnjevati pogoje, ki so razvidni iz sodne prakse Sodišča v zvezi z njihovo sorazmernostjo (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 48).
- 60 V obravnavanem primeru je treba zato zlasti preučiti, ali je omejitev ponudbe iger na srečo prek interneta, ki jo nalaga nacionalna zakonodaja v postopku v glavni stvari, taka, da zagotavlja uresničevanje enega ali več ciljev, na katere se sklicuje zadevna država članica, in ali ne presega tega, kar je nujno za doseg tega cilja. Vsekakor se morajo te omejitve uporabljati nediskriminatorno (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 49).
- 61 V teh okoliščinah je treba opozoriti, da je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje navedenega cilja le, če resnično zagotavlja dosledno in sistematično doseg tega cilja (sodba z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 55).
- 62 Portugalska vlada in ustanova Santa Casa navajata, da je glavni cilj nacionalnih predpisov boj proti kaznivim dejanjem oziroma, natančneje, varstvo igralcev iger na srečo pred goljufigami gospodarskih subjektov.
- 63 Glede tega je treba poudariti, da je boj proti kaznivim dejanjem lahko nujni razlog v splošnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitve, ki zadevajo gospodarske subjekte, ki jim je dovoljeno ponujati storitve v sektorju iger na srečo. Te igre namreč zaradi višine zneskov, ki jih je z njimi mogoče zbrati, in dobitkov, ki jih omogočajo igralcem, vključujejo veliko nevarnost kaznivih dejanj in goljufig.

- 64 Sodišče je tudi priznalo, da je prednost omejenega dovoljenja za igre na izključni podlagi v tem, da usmerja prirejanje teh iger v nadzorovane okvire in preprečuje, da bi se prirejale v goljufive in kaznive namene (glej zgoraj navedeni sodbi Läärä in drugi, točka 37, in Zenatti, točka 35).
- 65 Portugalska vlada trdi, da je s podelitvijo izključnih pravic za organiziranje iger na srečo ustanovi Santa Casa mogoče zagotoviti nadzorovano in zanesljivo delovanje sistema. Prvič, iz dolgega, več kot petstoletnega delovanja ustanove Santa Casa naj bi bila razvidna zanesljivost tega organa. Drugič, portugalska vlada poudarja, da je delovanje ustanove Santa Casa pod njenim strogim nadzorom. Pravni okvir iger na srečo, statut ustanove Santa Casa in vključenost vlade v imenovanje članov upravnih organov te ustanove naj bi državi omogočali opravljanje učinkovitega nadzora nad ustanovo Santa Casa. Ti zakonski predpisi in statut naj bi državi dajali dovolj jamstev, da bodo pravila za zagotavljanje poštenosti iger na srečo, ki jih organizira ustanova Santa Casa, spoštovana.
- 66 Glede tega je iz nacionalnega pravnega okvira razvidno, kakor je povzeto v točkah od 12 do 19 te sodbe, da sta organizacija in delovanje ustanove Santa Casa urejena po preudarkih in zahtevah v zvezi z uresničevanjem ciljev v javnem interesu. Oddelek za igre ustanove Santa Casa je dobil pooblastila upravnega organa, da začne, vodi in izvaja postopke v zvezi s kršitvami zaradi nezakonitega prirejanja iger na srečo, za katere je bila ustanovi Santa Casa podeljena izključna pravica.
- 67 Glede tega je treba priznati, da podelitev izključnih pravic za prirejanje iger na srečo prek interneta samo enemu gospodarskemu subjektu, kot je ustanova Santa Casa, ki je pod strogim nadzorom javnih oblasti, v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, lahko omogoča usmerjanje prirejanja teh iger v nadzorovane okvire in se lahko obravnava kot primerna za varstvo potrošnikov pred goljufijami gospodarskih subjektov.
- 68 Portugalska vlada v zvezi s preizkusom nujnosti sistema, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, trdi, da organi države članice nimajo enakih možnosti za nadzor

gospodarskih subjektov s sedežem zunaj nacionalnega ozemlja, ki za ponujanje svojih storitev uporabljajo internet, kakor jih imajo za nadzor gospodarskega subjekta, kot je ustanova Santa Casa.

- 69 Glede tega je treba poudariti, da sektor iger na srečo, ki se ponujajo prek interneta, ni predmet usklajevanja na ravni Skupnosti. Država članica lahko torej upravičeno meni, da samega dejstva, da gospodarski subjekt, kot je družba Bwin, prek interneta zakonito ponuja storitve iz tega sektorja v drugi državi članici – kjer ima sedež in kjer zanj načeloma že veljajo pravni pogoji in jo nadzorujejo pristojni organi te države – ni mogoče šteti za zadostno jamstvo, da bodo nacionalni potrošniki zavarovani pred nevarnostjo goljufije in kaznivih dejanj, če se upoštevajo težave, ki jih lahko imajo v takih okoliščinah organi države članice, v kateri je sedež, pri presoji poklicne usposobljenosti in poštenosti gospodarskih subjektov.
- 70 Poleg tega igre na srečo, ki so dostopne prek interneta, zaradi neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in gospodarskim subjektom vključujejo drugačna in večja tveganja v zvezi z morebitnimi goljufijami gospodarskih subjektov v škodo potrošnikom, kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih.
- 71 Poleg tega ni mogoče izključiti možnosti, da bi bili gospodarski subjekt, ki je sponzor nekaterih športnih tekmovanj, za katere sprejema stave, in nekatera moštva, ki se udeležujejo teh tekmovanj, v položaju, v katerem bi lahko neposredno ali posredno vplivali na izid teh tekmovanj in tako povečali svoje dobičke.
- 72 Iz navedenega je razvidno, da je omejitev v postopku v glavni stvari ob upoštevanju posebnosti v zvezi s ponudbo iger na srečo prek interneta mogoče šteti za upravičeno zaradi cilja boja proti goljufiji in kaznivim dejanjem.

73 Na predloženo vprašanje je treba zato odgovoriti, da člen 49 ES ne nasprotuje predpisom države članice, kakršni so tisti v postopku v glavni stvari, s katerimi je gospodarskim subjektom, kot je podjetje Bwin, s sedežem v drugih državah članicah, kjer zakonito ponujajo podobne storitve, prepovedano ponujati igre na srečo prek interneta na ozemlju navedene države članice.

## **Stroški**

74 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški navedenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

**Člen 49 ES ne nasprotuje predpisom države članice, kakršni so tisti v postopku v glavni stvari, s katerimi je gospodarskim subjektom, kot je podjetje Bwin International Ltd, s sedežem v drugih državah članicah, kjer zakonito ponujajo podobne storitve, prepovedano ponujati igre na srečo prek interneta na ozemlju navedene države članice.**

Podpisi